



Rapport d'observations définitives

COMMUNE DE PORT-JÉRÔME-SUR-SEINE

(Seine-Maritime)

Exercices 2017 à 2021

Observations délibérées le 26 avril 2023

SOMMAIRE

Synthèse	1
Principales recommandations	2
Obligations de faire	2
I - Introduction	3
II - La commune nouvelle	3
A - Présentation de la commune	3
B - Présentation du territoire de la commune nouvelle	3
III - La création de la commune nouvelle	4
A - Le cadre réglementaire	4
B - La naissance de la commune nouvelle.....	4
1 - Un territoire déjà structuré par la présence d'un EPCI.....	5
2 - Des communes constitutives aux capacités financières très hétérogènes	5
C - Le fonctionnement des instances	5
1 - Les conseils communaux jusqu'au renouvellement du conseil municipal en 2020.....	5
2 - Les conseils municipaux depuis 2020	6
3 - Les relations entre la commune nouvelle et les communes déléguées	6
4 - Les indemnités des élus	7
D - Les relations avec la communauté d'agglomération « Caux Seine Agglo ».....	8
1 - L'information des conseillers municipaux	8
2 - Les liens avec la communauté d'agglomération « Caux Seine Agglo ».....	8
E - Le règlement général sur la protection des données (RGPD) et la communication interne sur la protection des données et la lutte contre la cybercriminalité	9
1 - Le règlement général sur la protection des données.....	9
2 - Sur la protection et la sécurisation des données	10
IV - L'information financière et la fiabilité des comptes	10
A - L'information financière et budgétaire.....	10
1 - Les rapports d'orientation budgétaire	10
2 - Les annexes des documents budgétaires	11
3 - L'exercice de prévision budgétaire	11
B - La fiabilité de l'information budgétaire et comptable.....	12
1 - L'inventaire physique et comptable.....	12
2 - L'apurement du compte 23	12
V - LA SITUATION FINANCIERE	13
A - Le fonctionnement courant.....	13
1 - Les recettes de gestion.....	13
2 - Les dépenses de gestion.....	14
B - La politique d'investissement et son financement	15
1 - L'autofinancement	15
2 - Les principales dépenses d'équipement.....	16
C - Analyse du budget annexe « foyer des sports »	16
D - Le passage à la commune nouvelle : analyse des équilibres financiers avant et après la fusion.....	17
1 - Une fusion bénéfique tant en termes de maintien des recettes que de maîtrise des dépenses	17
2 - Une organisation des ressources humaines qui a évolué dans le sens d'une maîtrise globale des dépenses mais d'une hausse des dépenses de personnel non titulaire	17
3 - Un impact limité sur l'investissement communal.....	17
4 - L'encours de la dette, le fonds de roulement et la trésorerie	18

VI - LA GESTION ADMINISTRATIVE.....	18
A - Les ressources humaines	18
1 - Le pilotage des ressources humaines	18
2 - L'évolution des effectifs	20
3 - Les avantages en nature	22
4 - Le temps de travail	22
5 - La politique de promotion et d'avancement	23
6 - Le régime indemnitaire	24
7 - Le personnel contractuel	24
B - La commande publique	24
1 - Analyse de la fonction « achats » de la commune.....	25
2 - Analyse du marché de prestation de traiteur	27
Annexes.....	29

SYNTHESE

Située dans le département de la Seine-Maritime, Port-Jérôme-sur-Seine est née au 1^{er} janvier 2016 de la fusion de quatre communes : Notre-Dame-de-Gravenchon, Auberville-la-Campagne, Touffreville-la Cable et Triquerville.

La commune, située à une quarantaine de kilomètres du Havre, accueille une importante zone industrielle dont les activités principales sont orientées vers la pétrochimie. Elle est membre de la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo depuis sa création. Sa population était de 10 000 habitants en 2022.

La fusion a produit des effets bénéfiques en matière de recettes, notamment en raison des différents dispositifs légaux incitatifs qui ont permis aux communes fusionnées de ne pas connaître de baisses sensibles de leurs dotations en provenance de l'Etat. Les dépenses ont légèrement augmenté sur les trois premières années suivant la fusion avant d'être contenues dans le cadre d'une politique de rationalisation des charges. S'agissant de la politique d'investissement, la fusion n'a pas eu d'effets particuliers puisque le niveau des investissements de la commune nouvelle est aujourd'hui proche de celui agrégé des quatre anciennes communes en 2015. Enfin, celle-ci n'est pas totalement achevée comme en témoigne la possibilité laissée aux communes déléguées de passer leurs propres commandes.

Sur la période de contrôle, la situation financière de la commune est saine. La commune a su maîtriser ses coûts de fonctionnement, dont l'évolution a largement compensé les baisses de recettes fiscales. La capacité d'autofinancement ainsi que la trésorerie ont, de ce fait, progressé, dégagant de véritables marges de manœuvre financières. Les leviers que la commune peut continuer d'actionner (emprunt, fiscalité, réduction des dépenses, aliénation de biens) sont cependant limités alors que demeurent certaines incertitudes quant aux montants futurs des compensations et péréquations versées par l'Etat au titre notamment des abattements légaux des bases taxables de la taxe foncière des entreprises. Leur montant est depuis 2021 cinq fois plus important que le montant des ressources fiscales propres de la collectivité. En conséquence, la commune a intérêt à élaborer une prospective financière pluriannuelle afin d'anticiper notamment les besoins en financements propres de ses futures dépenses d'équipement.

La collectivité doit se doter d'un inventaire physique et comptable de ses biens issus de la fusion des quatre anciennes entités et veiller à la qualité de l'information financière en enrichissant ses rapports d'orientation budgétaire.

Enfin, l'organisation de la fonction « achat » est à parfaire. La commune ne dispose pas d'un outil de suivi de ses marchés. Elle doit mettre en place une nomenclature des achats lui permettant un suivi unifié, fiable et permanent de ses commandes, depuis l'expression des besoins globalisés des quatre communes déléguées et la computation des seuils jusqu'à l'exécution et au renouvellement de ses marchés, en veillant en particulier à l'impératif de mise en concurrence pour certains de ses marchés.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Achever la mise en œuvre du règlement général sur la protection des données (RGPD) et mettre en place une charte informatique sensibilisant à la cybersécurité ;
2. améliorer l'information financière et budgétaire en enrichissant le rapport d'orientations budgétaires ;
3. améliorer la prévision budgétaire en investissement et mettre en place un plan pluriannuel d'investissement ;
4. réintégrer les budgets annexes du foyer des sports, des locaux industriels et commerciaux et du cinéma-théâtre dans le budget principal.

OBLIGATIONS DE FAIRE

5. Détailler les dépenses et recettes des communes nouvelles dans un état spécial conformément à l'article L. 2113-17-1 du CGCT ;
6. fiabiliser les inventaires physique et comptable de la commune ;
7. adopter les lignes directrices de gestion ;
8. prendre une délibération annuelle de mise à disposition d'un véhicule au maire ;
9. respecter les seuils de la commande publique à l'échelle de la commune nouvelle et se doter d'un outil permettant un suivi de ses marchés.

I - INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Port-Jérôme-sur-Seine (Seine-Maritime) à partir de l'année 2017. Par lettre en date du 13 juin 2022, le président de la chambre en a informé le maire, Mme Virginie Carolo-Lutrot.

L'examen de la gestion a été principalement conduit selon les axes suivants :

- la création de la commune nouvelle ;
- l'information financière et la fiabilité des comptes ;
- la situation financière ;
- la gestion interne.

L'entretien de fin de contrôle avec le rapporteur a eu lieu le 3 octobre 2022.

La chambre a arrêté le 23 novembre 2022 des observations provisoires qui ont été transmises à Mme Carolo-Lutrot par courrier du 2 mars 2023. Un extrait du rapport d'observations provisoires a été envoyé à la société ADICO le même jour.

La société ADICO a répondu par courrier en date du 7 mars 2023. Mme Carolo-Lutrot a répondu par courrier en date du 28 mars 2023.

La chambre a arrêté les observations définitives suivantes au cours de sa séance du 26 avril 2023.

Ce rapport, auquel est jointe la réponse de Mme Carolo-Lutrot, sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

II - LA COMMUNE NOUVELLE

A - Présentation de la commune

Port-Jérôme-sur-Seine est une commune nouvelle du département de la Seine-Maritime née de la fusion de quatre communes contiguës et relevant du même canton : Notre-Dame-de-Gravenchon, qui dispose historiquement d'une importante industrie pétrolière, Auberville-la-Campagne, Touffreville-la Cable et Triquerville.

Elle a été créée le 1^{er} janvier 2016 par arrêté préfectoral du 30 novembre 2015, et comptait à sa création une population totale de 9 733 habitants. Son siège est fixé dans l'ancienne commune de Notre-Dame-de-Gravenchon.

La commune est située à une quarantaine de kilomètres du Havre et accueille une importante zone industrielle dont les activités principales sont orientées vers la pétrochimie. Au dernier recensement de l'INSEE, plus de la moitié des emplois salariés présents dans la commune relèvent du secteur industriel. La population légale au 1^{er} janvier 2022 s'établit à 10 433 habitants et elle est en hausse constante depuis la création de la commune nouvelle.

Les indicateurs socio-économiques de l'INSEE font état d'un taux de chômage à 9,9 % en 2019, soit au-dessus du taux départemental en Seine-Maritime (8,7 %). Le taux de pauvreté s'établit à 12 %, alors qu'il est de 14,8 % en Seine-Maritime, et la part des personnes âgées de plus de 60 ans est en hausse entre 2008 et 2019.

B - Présentation du territoire de la commune nouvelle

La superficie du territoire de la commune nouvelle est de 30 km². La commune déléguée de Notre-Dame-de-Gravenchon est la plus peuplée des quatre. Elle rassemble à elle seule plus de 86 % de la population en 2021.

La commune nouvelle fait partie de la communauté d'agglomération de Caux Seine Agglo¹, créée en 2017 laquelle est présidée par le maire de Port-Jérôme-sur-Seine. Elle est également membre de la société publique locale Caux Seine Développement depuis sa création au 1^{er} janvier 2017 et de la Société d'Economie Mixte Normande (SEMINOR), qui intervient dans le secteur du logement social.

III - LA CREATION DE LA COMMUNE NOUVELLE

A - Le cadre réglementaire

La création de la commune nouvelle a été permise par la loi du 16 décembre 2010 de réforme territoriale afin de permettre une fusion plus simple des communes et de mieux lutter contre l'émiettement communal. Pour encourager la création de communes nouvelles, la loi du 16 mars 2015 a complété le dispositif mis en œuvre par la loi de 2010 en donnant plus de place aux conseillers municipaux des anciennes communes. Un pacte financier a garanti pendant les premières années le niveau de dotations de l'État.

Les communes nouvelles qui remplissent les conditions prévues aux articles L. 2113-20 à L. 2113-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT) bénéficient de dispositions particulières concernant leur montant de dotation globale de fonctionnement pendant les trois premières années suivant leur création :

- une éligibilité de droit commun des communes nouvelles à l'ensemble des dotations au sein de la dotation globale de fonctionnement (la commune est, à cet égard, une commune comme une autre) et des autres dotations de fonctionnement (dotation particulière « élu local », dotation pour les titres sécurisés, dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité, etc.) ;
- en cas de baisse de leur dotation forfaitaire et de leur dotation de péréquation par rapport au montant de référence (correspondant au montant cumulé des communes qui préexistaient), les communes nouvelles éligibles perçoivent une garantie spécifique.

Par ailleurs, les communes nouvelles éligibles ont été exemptées de contribution au redressement des finances publiques, et certaines communes nouvelles éligibles ont également bénéficié d'une majoration de 5 % sur leur dotation forfaitaire la première année.

La commune de Port-Jérôme-sur-Seine, qui a pu bénéficier de l'ensemble de ces dispositifs lors de sa création, estime que le décalage dans le temps de l'effort demandé aux collectivités territoriales pour le redressement des comptes de la Nation, pour la seule commune de Notre-Dame-de-Gravenchon, lui a permis un gain de plus de 2 millions d'euros en 2017. Elle indique également que *« la commune de Notre-Dame-de-Gravenchon ne percevait pas la dotation de solidarité rurale ni la dotation d'équipement des territoires ruraux contrairement aux trois autres communes fondatrices. A partir de 2016, cette dotation a été maintenue et a même connu une évolution à la hausse »*.

B - La naissance de la commune nouvelle

Port-Jérôme-sur-Seine tire son nom de la zone portuaire de « Port Jérôme », devenue zone industrielle dotée d'une importante raffinerie et un des sites majeurs de l'économie de l'axe Seine-Normandie. L'ajout de la mention « sur-Seine » lors de la fusion a permis de distinguer l'entité communale de cette zone industrielle.

¹ Regroupant 50 communes et 78 000 habitants depuis 2017 et l'absorption d'une partie de la communauté de communes de Cœur de Caux, Caux Seine agglo est la première intercommunalité du département en nombre de communes (la 11^{ème} au total en France) et la 3^{ème} par sa population et sa richesse fiscale, derrière celles du Havre et de Rouen (source : site internet).

1 - Un territoire déjà structuré par la présence d'un EPCI

Le territoire de la commune nouvelle était déjà structuré en un bassin de vie et un EPCI porté par une ville-centre. Les délibérations des différentes communes actant la fusion ont été largement approuvées en fin d'année 2015 en même temps qu'une charte constitutive.

Cette charte rappelle les motivations qui ont présidé à l'entrée dans le dispositif, établit le siège à Notre-Dame-de-Gravenchon, présente les orientations prioritaires (en matière scolaire et périscolaire, de services de proximité, de cadre de vie, d'urbanisme, de patrimoine, de fiscalité et de gouvernance), prévoit la composition du conseil municipal, son fonctionnement, le budget de la commune nouvelle et les compétences des communes déléguées, décline succinctement les engagements de la commune nouvelle en termes de personnel et consacre une dernière partie à la constitution d'un centre communal d'action sociale. Il y est également prévu qu'aucune modification ne pourra être adoptée si elle ne recueille pas la majorité des deux tiers du conseil municipal de la commune nouvelle.

La charte n'est toutefois accompagnée d'aucun élément de prospective financière ou d'informations évaluant les effets de la fusion des quatre entités. La partie relative aux ressources humaines et à la nouvelle organisation des moyens humains est très succincte.

2 - Des communes constitutives aux capacités financières très hétérogènes

Avant la fusion opérée en 2016, Notre-Dame-de-Gravenchon disposait d'un budget nettement plus conséquent que les trois autres communes. Ses produits de fonctionnement (22,4 M€) étaient ainsi 61 fois supérieurs à ceux de la commune d'Auberville-la-Campagne, seconde commune de l'espace communautaire en termes démographiques et budgétaires. Sa capacité d'autofinancement représentait 98 % de la capacité d'autofinancement (CAF) cumulée des quatre anciennes communes.

En conséquence, les niveaux d'investissement se caractérisent par de grands écarts (4,9 M€ de dépenses d'équipement pour Notre-Dame-de-Gravenchon contre 21 000 € pour Touffreville-la-Cable) et sont dépendants de capacités d'autofinancement aux valeurs extrêmement hétérogènes.

Les communes concernées par la fusion présentaient des niveaux d'emprunt très variables, avec une capacité de désendettement dégradée pour la commune de Triquerville (plus de 18 ans en 2015) et un niveau maîtrisé pour Notre-Dame-de-Gravenchon (2 ans).

Enfin, la situation financière des deux plus petites communes, qui disposaient de capacités d'investissement très limitées, pouvait poser question quant à leur capacité à préserver et à enrichir leur patrimoine. L'intégration dans une commune nouvelle a représenté l'opportunité pour elles de donner un nouvel élan à des projets tels que la rénovation de l'église de Triquerville ou du carrefour de l'abbaye à Touffreville-la-Cable, tout en bénéficiant de l'expertise et des ressources des services de la commune-centre.

C - Le fonctionnement des instances

1 - Les conseils communaux jusqu'au renouvellement du conseil municipal en 2020

a - Le conseil municipal

La création d'une commune nouvelle emporte celle d'une nouvelle personne morale et la dissolution de la personnalité morale des communes préexistantes. En effet, seule la commune nouvelle a la qualité de collectivité territoriale, en application de l'article L. 2113-10 du CGCT.

Par délibérations concordantes prises avant la création de la commune nouvelle, les communes ont choisi de conserver l'ensemble des membres des conseils municipaux jusqu'en 2020, soit 65 membres, dont 29 pour Notre-Dame-de-Gravenchon.

Le conseil municipal était ainsi composé du maire de la commune nouvelle, de maires délégués des communes déléguées, et d'adjoints de la commune nouvelle. Entre 2017 et 2020, le taux de participation des élus aux conseils municipaux était faible : il a oscillé entre 51 % et 61 %.

b - Les communes déléguées

La commune nouvelle est substituée aux communes dans l'ensemble de leurs droits et obligations (délibérations, actes etc.). Les communes existantes deviennent de droit des communes déléguées, sans personnalité morale ni clause de compétence générale. Elles conservent leur nom et leurs limites territoriales et sont dotées d'un conseil communal qui est consulté pour avis ou à qui peut être déléguée la gestion d'un équipement ou service municipal.

Un maire délégué, maire en fonction au moment de la création, demeure à la tête de chacune des communes déléguées et dispose d'une annexe de la mairie sur son territoire.

Par délégation du conseil municipal et en application de l'article L. 2113-13 du CGCT, la charte constitutive prévoit que les communes déléguées exercent des compétences en matière de gestion des écoles et services associés, des mairies annexes, des relations avec les associations, des salles des fêtes, des repas et fêtes communales.

Ainsi les communes déléguées ont conservé un rôle important dans la gestion de proximité, qui dépassait le cadre légal.

2 - Les conseils municipaux depuis 2020

A la suite des élections de 2020, le nombre de conseillers municipaux a été réduit à 35 et celui des adjoints à 10, dont quatre adjoints qui ont la qualité de maires délégués.

La délibération du 11 juin 2020 a mis en place trois comités consultatifs², sous la dénomination de « conseils communaux », pour avis sur les affaires touchant chacune des communes et constitués à la fois de conseillers municipaux et d'habitants de la commune.

La participation des élus (en corrélation avec un nombre plus réduit de conseillers municipaux) s'améliore à partir de l'installation de la nouvelle équipe municipale en 2020, pour s'établir entre 71 % et 94 %.

3 - Les relations entre la commune nouvelle et les communes déléguées

Les délégations du maire aux maires délégués précisent pour les deux périodes (2016 à 2020 et 2020 à 2026) qu'elles incluent en matière de commande publique la « signature de dépenses pouvant légalement être contractées pour les besoins spécifiques au territoire de la commune déléguée » et qu' « une délégation de signature (lui) est accordée pour signer dans les matières déléguées tous courriers, documents, contrats (...) et engagement des dépenses³(...) qui peuvent être légalement signés sans recours à un marché à procédure adaptée ou à appel d'offres ».

² Sur le fondement de l'article L. 2143-2 du code général des collectivités territoriales.

³ Dépenses qui ont été fixées respectivement à 40 000 € en 2016 et à 25 000 € en 2020.

Cela signifie que le seuil du marché s'apprécie au niveau de la commune déléguée. La commune fusionnée ne peut ainsi avoir une vision consolidée seule susceptible de lui permettre de s'assurer du respect des seuils et des règles de la commande publique. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires la commune a indiqué que les arrêtés de délégations allaient être ajustés en ce sens.

En outre, la charte constitutive avait prévu que les dépenses relevant d'une commune déléguée devaient être inscrites dans un état spécial. Il est rappelé que l'article L. 2113-17-1 prévoyait la soumission de cet état au conseil municipal.

Par délibération du 9 février 2017, cette organisation a été revue pour lui préférer la mise en place d'une « entité gestionnaire » pour trois communes déléguées dont les dépenses sont retracées dans une comptabilité analytique, sans que les résultats de cette comptabilité analytique fassent l'objet de présentations devant le conseil municipal ni de délibérations, alors que la commune nouvelle y est tenue.

La chambre demande par conséquent à la commune de se conformer à l'obligation de présentation des états issus de la comptabilité analytique, qui concernent chaque commune déléguée. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires la commune a indiqué tenir compte de l'observation de la chambre à compter de l'année 2023.

4 - Les indemnités des élus

Les indemnités du maire et des membres du conseil municipal ont été fixées par délibération du 11 juin 2020.

S'agissant des communes nouvelles, le maire de la commune nouvelle, les adjoints ainsi que les conseillers municipaux ayant reçu délégation bénéficient d'indemnités de fonctions, selon le barème applicable à la strate de population de la commune nouvelle. L'enveloppe indemnitaire maximale résulte de l'addition de l'indemnité maximale du maire et de celle des adjoints en exercice (dans la limite de 30 % de l'effectif de la commune nouvelle, hors adjoints de « droit »).

Les maires des communes déléguées sont adjoints au maire de la commune nouvelle « de droit ». Ils vont automatiquement exercer les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle, mais ils ne seront pas décomptés dans les 30 % d'adjoints autorisés (art. L. 2113-13 et L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales). Port-Jérôme-sur-Seine a fait le choix de désigner quatre maires délégués dont deux indemnisés au titre d'adjoints au maire.

Le maire délégué et ses adjoints peuvent également bénéficier d'indemnités de fonction. Ces indemnités sont votées par le conseil municipal de la commune nouvelle, selon le barème applicable à la strate démographique de la commune déléguée. Les deux enveloppes « commune nouvelle » et « communes déléguées » sont distinctes.

Des indemnités de fonction ont été attribuées, à l'exclusion des élus de l'opposition, à 31 membres du conseil municipal, soit : au maire au taux de 55 %, à 7 adjoints sur 8 au taux de 22 %, et à 22 conseillers municipaux délégués à un taux compris entre 2,58 % et 5,9 %.

Cette délibération appelle plusieurs observations :

- sur la base du pourcentage, elle spécifie un montant en euros, ce qui n'est pas irrégulier, mais suppose de voter de nouveaux montants à chaque revalorisation du point d'indice ;
- la délibération a été prise en comprenant une majoration de 15 %⁴ : or il est rappelé que l'application de majorations aux indemnités de fonction fait l'objet d'un vote distinct : le

⁴ Majoration autorisée dans la mesure où la commune est commune siège d'un bureau centralisateur de canton.

conseil municipal vote, dans un premier temps, le montant des indemnités de fonctions, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale définie au II de l'article L. 2123-24. Dans un second temps, il se prononce sur les majorations prévues au premier alinéa du présent article, sur la base des indemnités votées après répartition de l'enveloppe. Ces deux décisions peuvent intervenir au cours de la même séance. Il est aussi rappelé que les majorations sont calculées à partir de l'indemnité octroyée et non des taux maximums autorisés.

La commune a indiqué avoir pris acte de cette observation.

D - Les relations avec la communauté d'agglomération « Caux Seine Agglo »

1 - L'information des conseillers municipaux

La commune est membre de la communauté d'agglomération « Caux Seine Agglo »⁵ depuis sa création et elle est par conséquent soumise aux dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT qui prévoit une communication au conseil municipal du rapport d'activité de l'EPCI dont la commune est membre.

La commune n'a mis en œuvre ces obligations que tardivement, en décembre 2021. Il n'a pas été relevé dans les comptes rendus du conseil municipal que les délégués de la commune avaient rendu compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de la communauté d'agglomération.

La chambre recommande à la commune de veiller au respect systématique de cette disposition.

2 - Les liens avec la communauté d'agglomération « Caux Seine Agglo »

a - Une attribution de compensation en baisse

Les attributions de compensation en vigueur au niveau intercommunal ont été déterminées au vu du rapport de la commission locale de l'évaluation des charges transférées (CLECT) qui s'est réunie le 16 mai 2017 et ont fait l'objet d'une délibération du conseil communautaire du 26 septembre 2017.

Dans le cadre de la mise en place de la fiscalité unique, la commune perçoit une attribution de compensation (14,1 M€ en 2021) reversée par la communauté d'agglomération sur son budget principal. Cette attribution est en baisse de 337 000 € sur la période, en lien avec le transfert de la compétence « organisation des mobilités ».

b - Le partage des compétences et les conventionnements avec la communauté d'agglomération

Sur la période de contrôle, la commune a passé 50 conventions avec la communauté d'agglomération qui couvrent divers champs d'intervention : mise à disposition d'un agent communal, financement des dispositifs d'alerte de la population, mobilité et transports, délégations à l'EPCI pour la maîtrise d'ouvrage de projets communaux, partenariats culturels, etc.

⁵ Sur la période 2014 - 2018, l'établissement public Caux Seine Agglo a été successivement une communauté de communes jusqu'en 2015 (dénommée « communauté de communes Caux Vallée de Seine »), puis une communauté d'agglomération à partir de 2016, successivement appelée « communauté d'agglomération Caux Vallée de Seine » puis « communauté d'agglomération Caux Seine Agglo » à partir de 2018.

Depuis 2011, le service téléphonie et informatique est mutualisé avec celui de l'agglomération. Les communes confient ainsi à Caux Seine aggro la gestion de ce service, qui comprend des mises à disposition d'agents ou de biens.

La convention formalisant ce partage a été renouvelée le 4 février 2021. Il y est précisé à l'article 5 qu'un rapport financier comparera l'évolution des coûts imputables à chacune des collectivités. Ce rapport pourrait faire l'objet d'une présentation aux membres du conseil municipal.

Tableau n° 1 : Evolution du coût du service mutualisé de téléphonie et informatique

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne par an
Remboursement partie téléphonie	2 827,87	0	1 741,19	1 827,35	2 990,90	1 877,46
Remboursement service informatique	52 743,79	51 985,87	63 986,00	0,00	118 395,33	57 422,20

Source : CRC à partir des données de la commune

E - Le règlement général sur la protection des données (RGPD) et la communication interne sur la protection des données et la lutte contre la cybercriminalité

1 - Le règlement général sur la protection des données

Entré en vigueur depuis le 25 mai 2018, le règlement général sur la protection des données (RGPD) renforce et unifie la protection des données à caractère personnel pour les citoyens au sein de l'Union Européenne. Au regard de la sensibilité des données à caractère personnel traitées, la mise en conformité au règlement est une priorité se traduisant par l'élaboration sans délai d'un dossier permanent qui ne comprend à ce jour que le registre des traitements de données à caractère personnel.

La commune de Port-Jérôme-sur-Seine a désigné, par délibération du 14 juin 2018, l'association ADICO pour la mise en œuvre du RGPD, en tant que délégué à la protection des données personnelles (DPO), conformément à l'article 37 du règlement.

Toutefois, le contrôle a relevé que les obligations découlant du RGPD n'étaient pas respectées dans leur intégralité : ainsi, si une formation de sensibilisation des agents a bien eu lieu en fin d'année 2019, les coordonnées du DPO ne sont ni accessibles ni affichées dans les locaux. La commune a été destinataire de recommandations de la part du prestataire au début de l'année 2020 qui ont fait l'objet d'un rappel en fin d'année 2022 et dont elle devra se saisir.

La commune remplit néanmoins la dernière obligation posée par l'article 30 du RGPD qui est de disposer d'un registre des activités (datant de juin 2022) permettant de recenser ses traitements de données et de disposer d'une vue d'ensemble de l'usage qui est fait des données personnelles.

La chambre demande à la commune de parfaire la mise en œuvre du RGPD.

2 - Sur la protection et la sécurisation des données

S'agissant du site internet de la commune, aucune mention n'est apportée quant à l'utilisation et au stockage des données des utilisateurs. Il est rappelé que l'utilisation des traceurs (cookies) est particulièrement encadrée par la directive « e-Privacy », transposée dans la loi « Informatique et libertés⁶ » et que les internautes doivent être informés et donner leur consentement préalablement au dépôt et à la lecture de certains traceurs, tandis que d'autres sont dispensés du recueil de ce consentement.

La chambre demande par conséquent à la commune de se conformer aux dispositions de la loi s'agissant du recueil des données des internautes sur son site internet.

Pour ce qui concerne la sensibilisation à la cybercriminalité, la commune a indiqué que des actions étaient faites en direction des agents à l'échelle de l'agglomération (simulations d'hameçonnage) sans produire aucun élément justifiant de ces actions.

La commune ne dispose pas d'une charte informatique et a indiqué que cette charte en était restée au stade de « projet ». La formalisation de cette charte permettrait pourtant de s'assurer de la conformité au RGPD et plus largement de sensibiliser à toutes les questions relatives à la sécurité informatique.

Pour l'heure, la commune a indiqué qu'aucune violation de données n'avait été détectée ni aucune boîte mail piratée, et estime que le service mutualisé informatique développe des procédures pour limiter les menaces et risques.

La chambre lui recommande de formaliser cette charte informatique en lien avec les services compétents de la communauté d'agglomération et de veiller au renforcement de la sécurité informatique de ses réseaux et applications.

IV - L'INFORMATION FINANCIERE ET LA FIABILITE DES COMPTES

A - L'information financière et budgétaire

1 - Les rapports d'orientation budgétaire

Si le ROB de 2021 a été enrichi par rapport aux versions antérieures, des informations devant obligatoirement y figurer en application de l'article D. 2312-3 du CGCT sont manquantes ou incomplètes, notamment :

- les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre Caux Seine Agglo ;
- la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport doit présenter, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme ; or seules quelques opérations sélectionnées par l'exécutif sont retenues pour illustrer les investissements à venir ;

⁶ L'article 82 de la loi « informatique et libertés » transpose ces dispositions en droit français. La commission nationale informatique et liberté (CNIL) rappelle que le consentement prévu par ces dispositions renvoie à la définition et aux conditions prévues aux articles 4 et 7 du RGPD. Il doit donc être libre, spécifique, éclairé, univoque et l'utilisateur doit être en mesure de le retirer, à tout moment, avec la même simplicité qu'il l'a accordé. Afin de rappeler et d'explicitier le droit applicable au dépôt et à la lecture de traceurs dans le terminal de l'utilisateur, la CNIL a adopté le 17 septembre 2020 des lignes directrices, complétées par une recommandation visant notamment à proposer des exemples de modalités pratiques de recueil du consentement (source : site internet de la CNIL).

- les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes : si la commune met l'accent sur sa stratégie de maîtrise des dépenses, aucune prévision pluriannuelle n'est présentée ;
- enfin, aucun point n'est fait sur les budgets annexes de la commune.

La commune a indiqué avoir pris en compte ces observations pour son rapport d'orientations budgétaires 2023.

2 - Les annexes des documents budgétaires

Les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT fixent la liste des annexes budgétaires pour les communes de plus de 3 500 habitants.

La commune ne se conforme pas à toutes les obligations d'information qui lui sont faites : ainsi, aucune annexe ne porte en 2017 et 2021 sur la liste de délégataires de service public alors même que la commune a délégué la construction et l'exploitation d'un réseau de chaleur alimenté à partir d'une chaufferie biomasse.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la commune indique qu'il s'agit d'un « oubli matériel » qui a été corrigé au compte administratif 2022.

3 - L'exercice de prévision budgétaire

a - Les taux de réalisation du budget principal

En fonctionnement, les taux de consommation des crédits n'appellent pas d'observations. Ils oscillent en dépenses (et exception faite de l'année 2020) entre 97,23 % (2018) et 94,62 % (2021).

En revanche, les taux de réalisation en section d'investissement, qu'il s'agisse des dépenses ou des recettes, se dégradent pour passer en dépenses de 78,98 % en 2017 à 60,45 % et, en recettes, de 62 % en 2017 à 57 % en 2021 (restes à réaliser compris).

Ainsi, en 2021, au compte 2313 « constructions en cours », sur 3,6 millions d'euros de crédits ouverts, seuls 984 379 euros ont été consommés, soit légèrement plus du quart des crédits prévus. Il en est de même pour les opérations d'équipement prévues en 2021 : sur les 12,3 millions d'euros prévus, seuls 6,9 millions de crédits ont été consommés, soit légèrement plus de la moitié des prévisions.

La chambre recommande l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI), qui permettrait à la commune de mieux définir ses prévisions de dépenses d'équipement et d'évaluer les conditions de leur financement. Elle disposerait enfin d'une vision pluriannuelle claire de ses projets, également utile en matière de passation de marchés publics (*cf. infra* suivi de la commande publique).

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur indique disposer d'un plan pluriannuel d'investissement sur la durée du mandat, sans cependant l'avoir produit.

b - Les taux de réalisation des budgets annexes « Foyer des sports », « Cinéma-théâtre » et « Locaux industriels et commerciaux »

Les taux de réalisation des budgets annexes sont faibles tant en fonctionnement (notamment pour le budget annexe des locaux industriels et commerciaux) qu'en investissement, et, pour les budgets annexes du cinéma-théâtre et du foyer des sports, ils se situent sous les 20 % en 2018.

La chambre s'interroge au demeurant sur la justification de retracer ces trois activités dans des budgets annexes. Il s'agit en effet de services de nature administrative dont les dépenses n'ont pas vocation à s'équilibrer par des recettes d'exploitation encaissées auprès d'usagers du service (gestion du patrimoine privé loué de la collectivité, activité culturelle et service de restauration administrative). Ces trois budgets sont structurellement soit excédentaires soit déficitaires, certaines dépenses du budget « locaux industriels et commerciaux » étant imputées sur le budget principal tandis que les budgets annexes des foyers des sports et du cinéma théâtre ne peuvent s'équilibrer sans subvention d'exploitation récurrente du budget principal.

Il appartient en conséquence à la commune de réfléchir au maintien de ces budgets. En réponse au rapport d'observations provisoires, la commune indique qu'elle va clôturer à compter de l'exercice 2024 les budgets annexes et les intégrer au budget principal.

B - La fiabilité de l'information budgétaire et comptable

Le contrôle de la fiabilité des comptes mesure le degré de régularité, de sincérité et de fidélité des comptes d'une collectivité publique, au regard notamment de sa gestion, de son patrimoine et de sa situation financière.

A titre liminaire, il sera constaté que les restes à réaliser et les rattachements n'appellent pas d'observations.

1 - L'inventaire physique et comptable

Le suivi du patrimoine, qui incombe de manière conjointe à l'ordonnateur et au comptable public, implique plus spécifiquement pour l'ordonnateur la tenue d'un inventaire physique et d'un inventaire comptable, et, pour le comptable, la tenue de l'état de l'actif immobilisé.

La commune dispose d'un inventaire comptable incomplet, qui ne correspond pas à l'état de l'actif du comptable et ne mentionne pas la totalité des biens figurant au patrimoine des anciennes communes fusionnées.

Elle a indiqué qu'un agent était chargé de la vérification des entrées et sorties patrimoniales depuis l'année 2022 de manière à assurer la concordance avec l'état de l'actif du comptable.

La chambre prend note des efforts de la commune mais lui demande de produire un inventaire physique et un inventaire comptable concordant avec l'état de l'actif établi par le comptable public. Cette concordance est indispensable dans la perspective de la généralisation à toutes les collectivités de l'application de l'instruction comptable M57 ainsi que du compte financier unique à compter du 1^{er} janvier 2024.

2 - L'apurement du compte 23

Les comptes 23 « immobilisations en cours », comptes d'attente enregistrant le coût des immobilisations non encore achevées, présentent un solde débiteur de 74,2 M€ au 1^{er} janvier 2017. Ce chiffre tombe à 34,9 M€ au 31 décembre 2021, ce qui traduit l'achèvement d'immobilisations et le transfert normal de leur coût total vers les comptes 21, permettant de débiter, le cas échéant, l'amortissement des biens.

La chambre remarque toutefois que cette baisse est imputable aux seuls comptes 231 (2312, 2313, 2315) mais que le compte 238 est en hausse et ne montre aucun mouvement débiteur sur les cinq exercices. Or ce compte enregistre les avances versées par la collectivité à la demande des fournisseurs avant justification de travaux, y compris non achevés. Une fois

utilisées et les travaux effectués, les sommes correspondantes sont transférées au compte 231 en attente de l'achèvement complet de la commande. La commune doit rechercher le motif de non-utilisation de ces sommes ainsi que leur destination alors même qu'elles figurent à ce compte depuis une période antérieure à la fusion. Ce dernier doit être apuré. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires la commune a indiqué que le compte 238 concernait essentiellement la concession « Cœur de Ville » et serait apuré à l'achèvement des travaux.

V - LA SITUATION FINANCIERE

A - Le fonctionnement courant

Sur la période considérée, les recettes (- 3 %) comme les dépenses (- 13 %) de gestion ont diminué (cf. annexe 1).

1 - Les recettes de gestion

Les recettes fiscales, qui représentaient 70 % des produits de gestion en 2021, ont baissé de 24 % entre 2017 et 2021, et les recettes d'exploitation de 15 %. Seuls les transferts de l'Etat sont en hausse (+ 346 %).

Dans la mesure où ces transferts représentent 25 % du budget en 2021, cela a eu pour effet de limiter significativement la baisse globale des produits.

a - Les recettes fiscales, propres et reversées

Les taux d'imposition n'ont pas évolué entre 2017 et 2021. Les différents taux des quatre communes déléguées ont été alignés sur les taux les moins élevés, ceux de Notre-Dame-de-Gravenchon, et sont inférieurs à la moyenne de la strate. La très forte baisse des recettes fiscales propres à hauteur de 80 % entre 2020 et 2021 est due à la suppression progressive de la taxe d'habitation et à la réduction des produits de 50 % de la taxe foncière sur les locaux industriels, dont la commune est pourvue et ceci malgré la progression des droits de mutation.

La fiscalité reversée, elle, n'évolue que très peu (- 2 %) malgré une baisse de l'attribution de compensation émanant de l'EPCI de 337 000 €.

b - Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation connaissent également une baisse significative, à - 15 % (- 219 000 €) sur la période. Cette évolution est toutefois erratique. Les produits issus de la mise à disposition de personnel décroissent de 36 %, perdant 245 000 €. Les revenus locatifs et redevances évoluent dans la même proportion, ce qui se traduit par une baisse de 98 000 €, conséquence de la politique de la collectivité visant à se séparer de « biens immobiliers énergivores ou non indispensables ».

L'objectif est de dégager de nouvelles marges de manœuvre et de diminuer les coûts d'entretien. Seuls les « travaux, études et prestations de service » augmentent de 30 000 €, et les remboursements de frais de 94 000 €.

c - Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles ont augmenté de 346 %, permettant de limiter très fortement la baisse de l'ensemble des produits de gestion. Si la fusion des quatre communes en 2016 a permis de maintenir la DGF à son niveau de 2015 durant les trois premières années, c'est ensuite la compensation octroyée par l'Etat à partir de 2021 qui

a permis de combler la perte en valeur des taxes foncières sur les locaux industriels⁷ et de taxe d'habitation depuis 2020. Il subsiste néanmoins des incertitudes quant aux montants futurs des compensations et péréquations versées par l'Etat au titre notamment des abattements légaux des bases taxables de la taxe foncière des entreprises. Or leur montant est depuis 2021 cinq fois plus important que le montant des ressources fiscales propres de la collectivité.

d - Les recettes issues des cessions

D'après les données transmises par la commune, le montant total des cessions s'est élevé entre 2017 et 2021, sur le budget principal, à plus de 3,6 millions : la mairie a cédé diverses parcelles, des pavillons, un ancien presbytère et la mairie de Triquerville. Si la collectivité a bien délibéré sur chacune des ventes et a fait appel à l'évaluation des services de la direction de l'immobilier de l'Etat, force est de constater que les ventes se sont réalisées en dessous des estimations, avec un manque à gagner théorique de plus de 435 000 € pour la commune par rapport à l'avis de la direction de l'immobilier de l'Etat (Cf. annexe 2). La commune a estimé que ces ventes se faisaient en l'état du marché local de l'immobilier et au regard de l'état de vétusté de certains bâtiments.

La chambre a également observé que la commune n'avait pris aucune délibération concernant les ventes aux particuliers de terrains relevant de la ZAC du Bosquet Reine.

La commune a pris l'engagement de délibérer sur chacune des ventes de terrains aux particuliers même si le prix de cession au m² est identique.

2 - Les dépenses de gestion

La commune présente la baisse des dépenses de gestion comme le résultat d'une « *stratégie financière* » se caractérisant par des « *économies de gestion, une réévaluation des périmètres d'intervention ou des modes de fonctionnement, le non-remplacement systématique des départs à la retraite, une maîtrise des heures supplémentaires* ».

a - Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont diminué de 16 % et sont presque toutes en baisse, passant de 5,6 M€ à 4,7 M€. Les évolutions les plus significatives concernent les « locations et charges de copropriété » (- 100 000 €, soit - 60 %), les remboursements de frais aux budgets annexes, CCAS et organismes de rattachement (- 118 000 €, soit - 67 %), les frais d'honoraires, d'études et de recherches (- 33 000 €, soit - 53 %), les frais de publicité, publications et relations publiques (- 95 000 €, soit - 29 %), les contrats de prestations de service (- 75 000 €, soit - 14 %) et les achats divers autres que terrains à aménager (- 425 000 €, soit - 22 %).

b - Les charges de personnel

Elles ont baissé de près de 288 000 €, soit 6 %, passant à 8 M€. Leur part dans les charges de gestion sur les cinq années passe toutefois de 45 à 49 %, conséquence de la baisse plus marquée des autres catégories de charges.

Le coût de la rémunération du personnel titulaire (78 % du total des charges de personnel en 2021) a marqué un recul régulier (hormis en 2019) et significatif de 7,40 %, que la collectivité attribue à des départs en retraite compensés par des personnels jeunes dont la rémunération est inférieure, mais aussi à une mobilité forte ou des vacances de poste. La commune explique que la souplesse voulue par la loi de transformation de la fonction publique

⁷ La loi de finances pour 2021 a prévu dans son article 4 la compensation pour les collectivités territoriales de la baisse de cette taxe par une attribution de compensation de l'Etat.

du 6 août 2019 lui a permis de réagir « rapidement et plus efficacement » à ces situations. Tant la rémunération principale (- 268 000 €, soit - 7 %) que les indemnités (- 107 000 €, soit - 10 %) participent de cette tendance.

A l'inverse, le coût de la rémunération du personnel non titulaire progresse de 7 % (+ 80 000 €) du fait de l'embauche depuis 2020 de personnel en renfort dans les secteurs sous tension lorsque ceux-ci ont repris leur activité après les confinements : écoles, restauration notamment.

c - Les autres charges

Les dotations aux amortissements des immobilisations ont progressé de 8 % sur la période de contrôle, passant de 822 000 à 888 000 €, en raison d'une politique d'acquisition se substituant à la location : photocopieurs, véhicules, balayeuse, tracteur, divers gros matériels techniques. La collectivité explique que les tarifs d'un certain nombre de contrats de location augmentaient trop fortement durant leur exécution, mais elle n'a pas présenté de calcul comparatif qui attesterait des économies réalisées ou au moins d'un coût qui ne serait pas supérieur à la location pour une durée donnée.

Les subventions de fonctionnement ont baissé de 24 % (- 1 104 000 € entre 2017 et 2021) et sont un élément significatif des efforts de la collectivité. Il convient toutefois de distinguer les subventions aux établissements publics rattachés (CCAS, services publics de la commune), dont le montant a progressé de 11 % (+ 212 000 €), de celles octroyées aux organismes privés et associations, qui ont diminué de 37 % (- 835 000 €). La commune précise en réponse au rapport d'observations provisoires que les subventions versées en 2021 ont intégré les baisses d'activité de l'année 2020 dues au COVID-19.

B - La politique d'investissement et son financement

1 - L'autofinancement

Conséquence d'une baisse des dépenses de gestion plus prononcée que celle des recettes, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) a progressé de 50 % sur la période de contrôle, passant de 3 379 024 € à 5 131 904 €. Alors qu'il équivalait déjà à 14 % des produits de gestion en 2017, l'EBF est passé à 23 % en 2021.

Le résultat financier positif est dû à l'aide, identique chaque année, de 584 090 € du fonds de soutien créé par la loi de finances 2014 et visant à aider les collectivités affectées par la détention d'emprunts à risque pour lesquels elles ont engagé une procédure de remboursement anticipé. Cette aide est appelée à disparaître fin 2028, ce qui diminuera d'autant le résultat de fonctionnement.

Le résultat exceptionnel est affecté par l'évolution des cessions d'immobilisations. Si, sur les quatre premiers exercices, le produit des ventes est supérieur à la valeur nette comptable des actifs cédés, en 2021 en revanche, la charge correspondant à cette dernière s'est élevée à 1 904 492 €. Or le produit des cessions correspondantes ne s'est même pas élevé à la moitié de cette valeur puisqu'il est de 816 440 €. Si, budgétairement, ces opérations sont neutres, elles participent en revanche à une dégradation du bilan, et donc du patrimoine de la commune, par une baisse des ressources au compte 192 pour un montant qui a dépassé le million d'euros cette année-là.

La collectivité est invitée de ce fait à veiller à ne pas dégrader son bilan par des prix de cessions trop faibles et, le cas échéant, à constater la dépréciation du bien en amont de la vente.

Il résulte de l'évolution de l'EBF et des résultats tant financiers qu'exceptionnels une hausse de la CAF également très forte entre 2017 et 2021 (+ 42 %), qui progresse de 3 779 532 € à 5 365 734 €. Celle-ci représente 23,8 % des produits de gestion en 2021 (contre 16,2 % en 2017), soit un niveau confortable.

2 - Les principales dépenses d'équipement

La commune a effectué des dépenses importantes en 2017 pour le réaménagement de son « cœur de ville », qui se poursuit. Elle indique que les priorités du mandat actuel sont la transition écologique (travaux d'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments communaux), mais aussi le remaniement de l'entrée de ville.

C - Analyse du budget annexe « foyer des sports »

Le « foyer des sports » est une structure comportant un restaurant « destiné aux associations sportives et aux sportifs » pour des stages, un bar, un « hébergement » et une salle de formation. Ces locaux peuvent également être loués « à toute entité pour des formations professionnelles ».

Le budget annexe retrace désormais également les opérations du restaurant administratif, dissous au 4 avril 2019, ce qui explique la hausse des recettes d'exploitation de 45 % entre fin 2018 et fin 2019. Celles-ci ont brutalement chuté en 2020 (- 57 %) du fait de la fermeture des restaurants, mais également en 2021 (- 20 % par rapport à 2020). La commune explique cette baisse par la fermeture administrative du restaurant administratif sur certaines périodes en 2021.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, la commune a fait remarquer que le tarif du repas au restaurant administratif était de 4 € tout en ayant un prix de revient quatre fois supérieur. Elle a indiqué ne pas poursuivre l'activité de restauration administrative pour lui préférer des partenariats avec les commerçants locaux.

Les charges, quant à elles, ont baissé en 2020 mais dans une moindre proportion (- 18 %) du fait de la rigidité des charges de personnel (60 % des charges courantes). L'écart a été comblé par une dotation du budget principal, passée de 105 696 € à 158 364 € en 2020. L'EBE et la CAF brute ont de ce fait très peu varié sur la période et sont restés autour de l'équilibre.

On ne constate aucune dépense d'équipement en matériel ou travaux et le bâtiment lui-même est géré dans le cadre du budget principal. Une telle pratique apparaît contestable, un budget annexe étant destiné à retracer l'ensemble des recettes et des coûts d'une activité.

En tout état de cause, l'évolution depuis 2021 des données financières de ce service ne permet pas de déterminer son avenir ni la politique de la commune à son égard : au-delà des recettes d'exploitation plus faibles qu'en 2020, il est constaté des charges à caractère général ainsi que des charges de personnel elles aussi plus faibles en 2021, respectivement de - 20 % et - 33 %.

D - Le passage à la commune nouvelle : analyse des équilibres financiers avant et après la fusion

1 - Une fusion bénéfique tant en termes de maintien des recettes que de maîtrise des dépenses

La comparaison entre les deux dernières années (2014 et 2015) des comptes des quatre anciennes communes et les comptes de la commune nouvelle en 2017 (2016 ayant été écartée dans la mesure où elle marque l'année de création de la nouvelle entité) montre que la fusion n'a pas affecté la capacité d'autofinancement (CAF), alors même que la tendance était à la baisse sur les derniers exercices précédant la fusion.

La commune nouvelle a notamment bénéficié du bonus de 5 % de la dotation globale de fonctionnement (DGF) accordé à ce titre, ce qui a permis de limiter l'érosion des dotations les trois premières années, de 2016 à 2018.

Concernant la fiscalité, les communes ont fait le choix, en uniformisant leur taux, d'opter pour les taux les plus bas et il n'y a donc pas eu d'effet taux après la fusion.

Les dépenses ont progressé de 3 % entre 2015 et 2017 et des efforts ont été menés sur les exercices suivants pour contenir les charges à caractère général.

Cette évolution des dépenses n'est pas spécifique à Port-Jérôme-sur-Seine : en effet, une étude publiée en juillet 2020 par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur indique que les dépenses de fonctionnement des communes nouvelles créées en 2016 et 2017 avaient augmenté plus vite que les dépenses des communes non fusionnées, mais que l'écart s'était réduit en 2019.

2 - Une organisation des ressources humaines qui a évolué dans le sens d'une maîtrise globale des dépenses mais d'une hausse des dépenses de personnel non titulaire

S'agissant des dépenses de personnel, la masse salariale hors charges, après avoir connu une hausse entre 2015 et 2017 (+ 7 %) sous l'effet de l'harmonisation du régime indemnitaire, a été ramenée à un niveau équivalent à ceux d'avant la fusion. Elle est marquée par une baisse de la masse salariale du personnel titulaire entre 2017 et 2021 (- 7 %) mais une hausse équivalente des dépenses relatives au personnel non titulaire (+ 7 %).

Si les services ont été, de fait, mutualisés à la suite de la création de la commune nouvelle, aucune démarche n'a été formalisée quant à l'organisation des ressources humaines au sein de la nouvelle entité et aucun schéma d'organisation des services des quatre anciennes collectivités n'a été élaboré.

3 - Un impact limité sur l'investissement communal

L'ancienne commune de Notre-Dame-de-Gravenchon avait connu avant la fusion une situation critique du fait de la détention d'emprunts structurés, qui ont été résorbés avec l'aide du fonds de soutien. Elle privilégie depuis lors l'autofinancement de ses dépenses d'investissement complété par des subventions d'équipement, ainsi que des produits issus de la cession d'éléments d'actif de son patrimoine.

S'agissant par conséquent de la politique d'équipement, la fusion n'a pas eu d'effets particuliers. En l'absence de plan pluriannuel d'investissement, son niveau de dépenses est demeuré constamment (sauf en 2017) inférieur à celui cumulé en 2015 des quatre communes fusionnées.

Tableau n° 2 : Evolution des dépenses d'équipement de la commune

	2015	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution en % 2017/2021
	TOTAL 4 communes	Port-Jérôme-sur-Seine					
Dépenses d'équipement en €	4 953 450	7 071 947	3 985 801	4 147 265	4 953 496	4 085 473	-42 %

Source : CRC à partir des comptes de gestion

4 - L'encours de la dette, le fonds de roulement et la trésorerie

La commune se caractérise par un encours de dette de 13 M€ à fin 2021, à peine inférieur à son niveau de 2017. Après avoir régressé de 1,7 M€ entre 2017 et 2019 (annualités de remboursement du capital), l'encours est remonté à 15,1 M€ fin 2019 du fait de la conclusion d'un nouvel emprunt de 3,3 M€. La commune a souhaité profiter de taux d'intérêt faibles pour bénéficier d'un apport supplémentaire en vue de son projet de reconfiguration d'entrée de ville.

Les annuités en capital de la dette sont couvertes par la CAF brute.

Le fonds de roulement se situe à un niveau très confortable (il passe de 2,2 millions en 2017 à 8,7 millions d'euros en 2021). La trésorerie progresse continûment au cours des cinq années et peut être regardée comme pléthorique en fin de période (plus de 10 millions en 2021, soit 219 jours de charges courantes).

VI - LA GESTION ADMINISTRATIVE

A - Les ressources humaines

1 - Le pilotage des ressources humaines

a - Les lignes directrices de gestion

L'article 33-5 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, introduit par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, impose aux collectivités territoriales l'adoption de lignes directrices de gestion (LDG), après avis du comité technique (transformé en comité social territorial après le renouvellement général des instances en 2022).

Ces lignes directrices de gestion déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Elles fixent également les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours.

La commune n'a pas arrêté de lignes directrices de gestion du fait de la démission des représentants du personnel élus au comité technique. Elle a indiqué vouloir reprendre cette démarche après les élections professionnelles de décembre 2022.

La chambre lui demande de se conformer à cette obligation et de favoriser les conditions de mise en place d'un dialogue social. En réponse au rapport d'observations provisoires, la commune précise qu'à la suite de l'installation de nouveaux représentants du personnel en décembre 2022, elle s'est engagée dans cette démarche avec la mise à disposition d'un local, l'établissement d'un calendrier des instances, la mise en place de réunions préparatoires et la formation des nouveaux élus.

b - La gestion prévisionnelle des ressources humaines

La commune dispose de fiches de poste et de rapports d'entretiens d'évaluation menés chaque année mais elle n'a pas élaboré de gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) lui permettant à moyen terme d'ajuster ses ressources humaines à ses besoins en compétences et en effectifs.

Des réunions sont cependant organisées entre l'équipe encadrante et le service des ressources humaines lors de l'élaboration du budget et en cas de mobilité imprévue. La commune indique que chaque départ, pour retraite ou mobilité, entraîne une réflexion sur l'opportunité de son remplacement, mais aussi sur l'organisation du service concerné.

La commune utilise « principalement » les indicateurs contenus dans le rapport social unique pour gérer ses ressources humaines. Elle établit également des tableaux de suivi des charges de personnel, une prospective sur l'année N+1 et une autre sur l'ensemble du mandat. Ces dernières ne sont cependant qu'un état prévisionnel des prévisions budgétaires pour l'année ou les années à venir en fonction des départs prévus de personnel et ne constituent pas une prospective à proprement parler. Il ressort des indications fournies par la collectivité que celle-ci ne dispose pas d'une démarche formalisée quant au suivi et au pilotage des emplois et de la masse salariale.

L'élaboration d'une GPEC constitue l'une des actions qui seraient les plus à même de renforcer l'unité administrative qui découle de la fusion des quatre communes, aux pratiques initialement divergentes en la matière. La commune a indiqué vouloir intégrer la GPEC aux travaux de rédaction à venir des lignes directrices de gestion.

c - La formation

La commune dispose d'un plan de formation. Les formations sont organisées dans le cadre des sessions du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ou en interne.

Le nombre de jours de formation est en baisse de 18 % entre 2017 et 2019, ce qui est en partie dû, d'après la collectivité, à un nombre croissant de refus de la part du CNFPT, à des sessions se déroulant dans des villes éloignées, sans compter les difficultés d'acculturation des agents aux formations à distance. Il décroît à nouveau fortement de 28 % entre 2020 et 2021 du fait de la crise sanitaire. La commune, malgré la demande de la chambre, n'a pas transmis le nombre d'agents concernés. Seuls les bilans sociaux, établis pour les années 2017 et 2019, permettent d'obtenir cette information. Il en ressort que 101 agents (soit 40 % de l'effectif, mais sans détail par catégorie) avaient suivi une formation en 2019 (contre 127 en 2017), représentant 417 jours de formation et 80 % de cette durée l'a été au bénéfice des agents de catégorie C contre 75 % en 2017.

d - L'absentéisme

Le taux d'absentéisme (hors maternité et autorisations spéciales d'absence) en 2019, avant la pandémie et tous types d'absence confondus (maladie ordinaire ou professionnelle, longue maladie, accident du travail), s'établit à 14,3 %, soit un taux supérieur à la moyenne constatée la même année au sein de la fonction publique territoriale, qui s'établit à 9,8 %⁸. Une légère amélioration est constatée en 2021 (12,3 %). En réponse au rapport d'observations provisoires la commune précise que le calcul est effectué sur la base d'un nombre de jours calendaires et qu'il n'est pas comparable au taux moyen national qui est calculé sur le nombre de jours ouvrés. Néanmoins, si le calcul avait été opéré en jours ouvrés, le taux d'absentéisme aurait été encore supérieur.

⁸ Etude Sofaxis : <https://www.sofaxis.com/blog/absenteisme/panorama-2021-qualite-de-vie-au-travail-et-sante-des-agent-dans-les-collectivites>.

L'instauration des cycles de travail, la modularité du temps de travail hebdomadaire (semaine de 4, 4,5 ou 5 jours, *cf. infra*) font partie des solutions apportées pour remédier à l'absentéisme. D'autres actions, tant à destination des encadrants (actions de formation, de prévention et de sensibilisation) que des agents (sophrologie), visent elles aussi à la limitation du phénomène. La commune n'a cependant pas mis en place de protocole de contrôle des arrêts de travail.

Les absences de longue durée font l'objet d'un suivi administratif et un contact est maintenu avec l'agent absent. La commune ne dispose pas de dispositif particulier pour favoriser la reprise du travail après une absence prolongée mais précise que l'agent rencontre cependant le médecin et la conseillère de prévention afin d'organiser le poste de travail si nécessaire.

Sachant qu'en 2019, avant la pandémie, il avait été constaté 6 063 jours d'absence (hors autorisations spéciales d'absence et congés de maternité/paternité/adoption), l'absentéisme représente également pour cette même année 26,5 ETP, soit un coût théorique de 1,26 million d'euros⁹.

La chambre recommande à la commune de poursuivre les efforts visant à la maîtrise de l'absentéisme de ses agents.

2 - L'évolution des effectifs

a - Des chiffres discordants

Les documents transmis par la commune retraçant les bilans sociaux 2017 et 2019 comportent peu d'indications chiffrées concernant les effectifs. Ainsi n'y retrouve-t-on ni le nombre de fonctionnaires par catégorie ni leur proportion dans l'effectif total.

La commune indique que lors de la fusion, l'ensemble des agents ont repris leur mission, poste pour poste. L'organisation des services est restée inchangée. Les données sur les effectifs n'apparaissent toutefois pas complètement fiabilisées. Ainsi, pour les personnels sous statut, des écarts importants et non expliqués ont été constatés entre les tableaux des effectifs fournis par la collectivité et les données ressortant des comptes administratifs. Ainsi en est-il des 209 emplois budgétaires indiqués au tableau des effectifs du 1^{er} janvier 2018, à comparer aux 246 figurant au compte administratif 2017. Il en va de même pour les postes pourvus : 193 apparaissent au tableau des effectifs contre 206 au compte administratif. Les écarts sont du même ordre pour les effectifs des autres années contrôlées.

La chambre recommande à la commune de fiabiliser ses données relatives au personnel.

b - Une baisse des effectifs

Entre janvier 2017 et décembre 2021, on constate sur les tableaux d'effectifs fournis par la collectivité une baisse de 12 % des effectifs autorisés au budget et de 18 % des effectifs réels, toutes catégories et filières confondues. Les chiffres des effectifs à fin 2015, 252 agents pour 214,74 ETP, juste avant la fusion, étaient eux-mêmes supérieurs à ceux de janvier 2017, confirmant cette tendance. Ces baisses sont à rapprocher de celle, concomitante, des dépenses salariales (- 7,8 % pour les personnels sous statut). Cette évolution n'est pas la conséquence de la fusion puisque le nombre d'ETP cumulé des trois communes déléguées d'Auberville-la-Campagne, de Touffreville et de Triquerville ne représentait que 4 % du total des ETP des quatre communes amenées à fusionner.

⁹ Mode de calcul : masse salariale ((soit les rémunérations + les charges sociales) /ETP au 31/12/2021) X équivalent absences ETP, soit 8,33 millions d'euros/175X26,5 = 1,26 million d'euros.

La pyramide des âges du bilan social 2019 révèle que la tranche des 50 à 54 ans est la plus représentée (48 agents), suivie de celles des 40 à 49. C'est donc vers 2027 et au-delà que la collectivité sera confrontée à des départs en retraite nombreux. A terme, la collectivité devra veiller à anticiper la perte de compétences et d'expérience liée à ces départs.

3 - Les avantages en nature

Un véhicule de fonction est mis à la disposition du maire « pour tous déplacements », disposition approuvée par une délibération du 11 juin 2020. Les élus sont appelés à utiliser des véhicules de service pour les déplacements imposés par l'exercice de leur mandat.

Aucune délibération n'a autorisé une telle mise à disposition au profit du directeur général des services en fonction entre 2016 et jusqu'en juin 2022.

Par ailleurs, les délibérations portant sur les avantages en nature appellent les observations suivantes :

- elles ne précisent pas les modalités d'évaluation de l'avantage en nature (au réel ou au forfait) sur le bulletin de paye ;
- elles ne précisent pas si le carburant est pris en charge ou non par l'employeur.

Enfin, la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit la nécessité de prendre une délibération annuelle nominative quant à l'attribution de ces avantages pour les agents et les élus. La commune ne se conforme pas à cette obligation et l'utilisation d'un véhicule de fonction sur la période contrôlée est de ce fait entachée d'irrégularité hormis en 2016 et 2020, seules années où le conseil municipal s'est prononcé. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique avoir pris note de l'obligation de renouveler annuellement la délibération relative aux avantages en nature.

4 - Le temps de travail

a - Le respect de la durée légale de travail

Afin de se mettre en conformité avec la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, le conseil municipal, dans une délibération du 24 juin 2021 applicable au 1^{er} janvier 2022, a arrêté les modalités de durée et d'organisation du temps de travail, qui se définissent, outre le télétravail, par trois types d'organisation au choix du responsable de service selon les besoins et contraintes du service public : annualisation, cycle hebdomadaire ou cycle pluri-hebdomadaire dans la limite d'un trimestre.

Des jours d'ancienneté étaient accordés aux agents : un jour était attribué tous les cinq ans d'ancienneté dans la limite de cinq jours. A compter du 1^{er} janvier 2022, ces jours ont été supprimés. La commune a laissé la possibilité pour les agents qui en bénéficiaient de conserver un même nombre de jours non travaillés à condition d'effectuer les heures correspondantes en les répartissant sur l'année.

En l'absence cependant de contrôles automatisés, il n'est pas possible de s'assurer de l'effectivité de cette suppression.

La commune n'a apporté aucune précision quant au décompte des jours de fractionnement.

b - Les heures supplémentaires

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 dispose que le travail effectué au-delà de la durée réglementaire peut donner lieu à rétribution sous forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Leur versement ou leur compensation est subordonné à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisé permettant le décompte des heures effectuées, dont la commune n'est pas dotée.

Les heures supplémentaires sont réglementées au sein de la collectivité par un protocole d'accord qui, s'il a été présenté en comité technique, doit être soumis au vote du conseil municipal afin de lui donner force exécutoire.

Le nombre d'heures supplémentaires a baissé de 44 % sur la période pour s'établir à 1 990 heures en 2021, fruit d'un travail visant à faire correspondre au mieux l'organisation avec la réalité des missions, illustré par le passage à l'annualisation de services auparavant sur un rythme hebdomadaire. Les heures supplémentaires sont par principe récupérées en repos compensateur et seules certaines d'entre elles font l'objet d'une indemnisation. Elles ne représentent plus de ce fait que 0,5 % de la masse salariale.

La chambre demande à la commune de prendre une délibération fixant les modalités d'organisation des heures supplémentaires ainsi que la mise en place d'un système automatisé de leur décompte. La commune a indiqué qu'elle allait délibérer dans ce sens et précise que le contrôle automatisé ne pourrait s'appliquer aux agents exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement.

c - Le compte épargne-temps

Le principe du compte épargne-temps a été mis en place dans la commune déléguée de Notre-Dame-de-Gravenchon en 2011. Aucune délibération n'a cependant été prise depuis au titre de la commune nouvelle, qui l'étendrait aux trois autres communes déléguées. La commune a indiqué qu'une nouvelle délibération serait adoptée en juin 2023.

La chambre constate que l'ensemble des éléments relatifs à l'organisation du travail ne sont pas repris dans un règlement intérieur, qui pourrait utilement mettre à jour certaines dispositions (le CET, par exemple), constituerait une bonne pratique et attesterait de la volonté de transparence de la commune nouvelle lors de tout recrutement et auprès des agents actuellement en poste.

5 - La politique de promotion et d'avancement

La commune n'ayant pas validé de lignes directrices de gestion, elle se fonde sur les entretiens professionnels annuels, les avis des responsables de service puis la concertation entre ces derniers et la direction des ressources humaines pour justifier les propositions d'avancement faites au maire, qui transmet ensuite la liste des agents sélectionnés au centre départemental de gestion. Une grille récapitulant les critères d'éligibilité a toutefois été mise en place et reprise dans une note du 16 mars 2021. La collectivité indique qu'elle a été élaborée en collaboration avec les représentants du personnel puis validée en comité technique avant la démission des représentants du personnel.

La chambre s'interroge sur les conditions d'adoption de cette grille alors que les LDG auraient pu, en lieu et place, être rédigées et soumises au comité technique à la même époque. Cette grille n'a pas non plus fait l'objet d'une délibération. La commune doit impérativement élaborer et voter ses LDG afin de se mettre en conformité avec la législation et avoir une procédure claire et transparente dans ce domaine de la gestion des ressources humaines.

6 - Le régime indemnitaire

Le RIFSEEP a été mis en place le 1^{er} juillet 2017 (délibération du 29 juin 2017) dans les filières administrative, sportive, animation, médico-sociale, puis les 1^{er} octobre 2017 et 1^{er} août 2020 dans la filière technique. Les plafonds votés tant pour l'IFSE que pour le CIA respectent les limites imposées par la réglementation.

Le personnel dispose également d'une prime de fin d'année équivalant à un treizième mois, qui a été conservée au titre de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 lors de la mise en place du nouveau régime. Cette prime a en effet été instaurée par une délibération du conseil municipal de l'ancienne commune de Notre-Dame-de-Gravenchon du 9 juin 1977 attribuant à cet effet une subvention à l'amicale du personnel, à charge pour celle-ci de la reverser aux agents selon des critères énoncés dans la délibération. La chambre observe que la commune nouvelle n'a pas délibéré sur l'attribution du 13^{ème} mois après la fusion et que cet élément de rémunération a été étendu irrégulièrement aux trois autres communes déléguées.

La masse budgétaire des indemnités a baissé de 12 % entre 2017 et 2021, résultat d'après la commune du non-remplacement de tous les départs d'agents, du remplacement par des agents nouveaux mais aussi de la mise en place du RIFSEEP s'accompagnant d'une grille de classification des emplois.

Tableau n° 3 : Régime indemnitaire et primes

Primes	2017	2018	2019	2020	2021	Proportions 2021
IFSE	256 628	606 191	621 988	642 185	666 982	65 %
CIA	-	5 500	8 390	6 150	3 900	0 %
Prime de responsabilité	5 356	5 686	5 941	6 048	6 342	1 %
Prime de fin d'année	366 322	357 849	355 371	344 927	350 908	34 %
Ancien RI	492 991	114 151	74 301	36 509	-	0 %
Total	1 121 297	1 089 377	1 065 991	1 035 819	1 028 132	100 %

Source : données Port-Jérôme-sur-Seine – tableau CRC

7 - Le personnel contractuel

Le nombre d'agents contractuels, passé de 59 en 2017 à 71 en 2021, est constitué pour moitié d'adjoints techniques affectés au service « Education-jeunesse » pour l'animation des activités durant les vacances scolaires et en dehors de heures de classe. Cette évolution est peu significative car se caractérisant par des hausses suivies de baisses au fil des cinq années. La commune met en avant la nécessité d'avoir eu recours à des agents contractuels lors de la reprise des activités suivant les différents confinements afin de faire face au surcroît de tâches occasionnées par le respect des protocoles sanitaires ainsi qu'à l'épuisement de certaines catégories de personnels. Trois agents bénéficient d'un contrat à durée indéterminée.

B - La commande publique

En dépit de la demande qui lui en a été faite, la commune n'a pas produit la liste des marchés passés sur la période 2017 à 2021 ; seules les commandes passées en lien avec des marchés existant sur la période de contrôle ont été fournies. Il n'a par conséquent pas été possible d'établir ni la liste des marchés conclus ni la volumétrie en termes financiers, les données produites ne permettant pas d'en déduire ces informations.

Une analyse a été menée à partir de données brutes envoyées par la commune, croisées avec les informations issues des comptes de gestion.

Tableau n° 4 : Volume des commandes passées sur marchés sur la période de contrôle

	2017	2018	2019	2020	2021	Total 2017/2021
Nombre de commandes passées sur marchés	176	119	90	58	83	526
Montants en €	1 500 636	1 375 863	1 436 767	1 609 009	2 600 957	8 523 232
Marché de services en %	21 %	22 %	nc	nc	nc	nc
Marché de travaux en %	60 %	48 %	nc	nc	nc	nc
Marché de fournitures en %	11 %	22 %	nc	nc	nc	nc
Marché de prestations intellectuelles en %	8 %	8 %	nc	nc	nc	nc

Source : tableau CRC à partir des données de la commune (nc : non communiqué)

1 - Analyse de la fonction « achats » de la commune

a - Organisation et place du service « achats » au sein de la commune

Le service de la commande publique est rattaché à la direction générale des services depuis une réorganisation opérée en 2021. Il compte quatre agents et se trouve placé sous la responsabilité d'un rédacteur territorial, qui s'est formé après sa prise de fonction en 2017.

L'organisation déconcentrée qui fait suite à la fusion en une commune nouvelle laisse une latitude assez importante aux mairies déléguées, qui ont la possibilité d'éditer leurs propres bons de commande en émargeant sur les budgets qui leur sont attribués (pour des montants inférieurs à 25 000 € jusqu'au 31 décembre 2019 et jusqu'à 40 000 € au 1^{er} janvier 2020).

Si une grille de procédures internes rappelle les seuils applicables en matière de commande publique, la commune nouvelle n'a aucune garantie que les commandes effectuées par les anciennes communes déléguées soient rattachées aux marchés qui sont conclus avec les divers prestataires. Un dossier de partage d'informations sur les marchés, placé sur l'intranet, a été créé à la suite de la fusion entre le service de la commande publique et les secrétaires de mairie des communes déléguées mais il n'a pas été possible de s'assurer de sa mise à jour lors du contrôle sur place, la commune ayant fait migrer son intranet au cours de l'été 2022.

Au regard de la volumétrie des marchés conclus et des montants engagés (plus de 8,5 M€ de commandes passées sur marchés sur la période), il semble pertinent que la commune renforce les moyens humains consacrés à la fonction achats.

b - La définition des besoins et le respect des seuils de la commande publique sont à renforcer

La définition des besoins se matérialise à travers l'envoi d'une information, en début d'année, sur les marchés à relancer en cours d'année.

La commune ne s'est toutefois pas dotée d'une cartographie de ses achats et n'a pas formalisé ou mis en place de procédure relative à la commande publique. Elle n'a pas élaboré de nomenclature interne qui permettrait à tous les services d'avoir un vocabulaire commun. Elle indique que « *pour déterminer l'application des seuils, elle se base sur une analyse s'appuyant sur la nature de dépense (nomenclature M14)* » et qu'une discussion est engagée après expression du besoin par le service prescripteur sur l'utilité du bien ou service souhaité, sur son contour et son estimation financière. Une information est ensuite transmise à l'élu responsable du projet.

La commune n'a pas été en mesure de produire le volume annuel des achats par catégorie homogène, en montant, en nombre d'engagements et en nombre de factures reçues depuis 2017 ; elle n'a pas non plus précisé le montant annuel des achats passés sans formalités préalables en dessous du seuil défini par le code des marchés publics et de la commande publique ; seul un tableau récapitulatif des dépenses par type de compte a été produit.

L'analyse menée par la chambre montre que certaines commandes passées à des fournisseurs avec lesquels la commune a passé un marché ne sont pas rattachées à celui-ci. Pour un même fournisseur, ce constat est fait tant sur des comptes d'imputation n'enregistrant, pendant l'exercice, aucune autre commande, que sur des comptes enregistrant d'autres commandes rattachées à un marché. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la commune a indiqué que tous les besoins d'achats en matériels spécifiques ne pouvaient nécessairement être rattachés à un marché préexistant. Toutefois, dans la mesure où tous ces achats relèvent d'une même famille homogène et que les seuils de passation de marché s'apprécient par catégories homogènes de dépenses, la passation d'un marché complémentaire ou d'un nouveau marché peut s'imposer.

Par ailleurs, l'analyse du grand livre des dépenses de l'année 2019, tant en fonctionnement qu'en investissement, démontre que la commune fait appel à des prestataires sans mise en concurrence ni conclusion de marchés pour des montants dépassant le seuil de 25 000 € alors en vigueur. Ainsi pour les dépenses en faveur de la société « GRANDI », d'un montant de 43 879,40 € TTC, la commune reconnaît qu'ils ont été dépensés hors marché mais précise que ces achats ont fait l'objet d'un appel d'offres l'année suivante.

La chambre demande à la commune de mettre en place des dispositifs d'alerte permettant le respect des seuils de la commande publique.

c - Le suivi des marchés est à améliorer

La commune ne dispose pas d'un outil retraçant le suivi formalisé de ses marchés et n'effectue aucun suivi automatisé de ses achats publics. Elle indique que « *le logiciel CIVIL net finances permet d'assurer le suivi physico-financier et une partie du physico-juridique de chaque marché. Le support de suivi budgétaire de l'exécution des marchés est « l'extraction » de données que permet le logiciel CIVIL net finances* ». Toutefois aucun enseignement n'est tiré des extractions qui pourraient être faites du logiciel.

Il est à noter que la commune n'a pas pu produire certains ordres de service pour l'un de ses marchés de travaux.

S'agissant des délais de paiement, la commune indique qu'ils étaient « dépassés régulièrement » jusqu'en 2019, date à laquelle un suivi a été mis en place, permettant de respecter le délai légal de trente jours (ce délai n'a pas été franchi depuis novembre 2019).

Enfin la commune a appliqué 25 412 € de pénalités de retard sur les marchés exécutés sur son budget principal.

L'instruction a révélé que, pour des marchés de travaux achevés entre 2017 et 2019, ces pénalités n'étaient pas appliquées de manière systématique et, pour celles qui n'ont pas été appliquées, les exonérations ne faisaient pas systématiquement l'objet d'une délibération du conseil municipal. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur indique avoir appliqué les pénalités sur les marchés exécutés en 2022.

L'organisation de la fonction achat de la commune est à renforcer. La commune ne dispose pas d'outils de suivi de ses marchés et d'évaluation de ses besoins en amont de manière à respecter davantage la computation des seuils à l'échelle des quatre communes fusionnées afin de limiter le recours aux commandes passées hors marchés. Elle devra veiller à l'application des clauses contractuelles en matière de pénalités de retard et à la bonne exécution de ses marchés (délai d'exécution).

La formalisation de la procédure d'achats permettrait d'instaurer une cohérence dans l'application de la réglementation en matière de commande publique pour l'ensemble des services et de veiller au respect des principes fondamentaux de celle-ci rappelés dans l'article L. 3 du code de la commande publique (égalité de traitement, liberté d'accès, transparence des procédures).

2 - Analyse du marché de prestation de traiteur

a - Les modalités de passation du marché

Il s'agit d'un accord-cadre mono-attributaire pour un marché à bons de commande passé selon une procédure adaptée, comportant sept lots correspondant à autant de formules de restauration. Ce marché a une durée d'un an, reconductible trois fois et a débuté le 1^{er} octobre 2018. Le montant maximum d'achat annuel s'élève à 214 800 € comme indiqué dans le cahier des clauses particulières, soit juste sous le seuil des procédures formalisées.

Les conditions de publicité et d'attribution des différents lots n'appellent pas d'observation.

La chambre constate cependant que le contrat de marché, constitué de l'acte d'engagement du candidat, a été signé tardivement par le pouvoir adjudicateur, le 22 octobre 2018. Or la commune avait connaissance de tous les éléments nécessaires pour signer cet acte d'engagement avant le début du marché fixé au 1^{er} octobre 2018, date qu'elle avait elle-même fixée.

b - Les modalités d'exécution du marché

Une étude sur un échantillon de commandes effectuées à la fin de l'exercice 2019 fait apparaître des irrégularités ou imprécisions.

La rédaction de certains bons de commande n'est pas conforme au libellé des lots du marché en n'apportant pas les précisions nécessaires au fournisseur ou mentionnant des précisions ne correspondant pas au libellé des lots (qualité des prestations, quantités, tarif unitaire).

En conséquence, le service rendu et le descriptif figurant sur les factures correspondent à l'interprétation qu'en fait le fournisseur :

- la quantité fournie peut être différente du besoin qu'avait la collectivité (EV190018) ;
- la variété du produit est décidée par le fournisseur (« campagnard » plutôt que « standard » EV190017) ;
- le prix facturé diffère du prix indiqué au bon de commande (ED190248) ;
- l'une des factures de l'échantillon révèle un fort dépassement de la quantité livrée (350 cocktails pour 250 commandés) alors que le bon comportait toutes les indications nécessaires et conformes aux libellés et tarifs du lot concerné.

Il est enfin constaté que la commune a fait appel à d'autres prestataires pour des commandes similaires de restauration qui entrent dans le marché alloué à la SARL Chedru Traiteur. Le principe du marché public, c'est-à-dire l'exclusivité de la commande à celui à qui il a été attribué, n'est ici pas respecté. Ce suivi défaillant illustre l'absence d'outil fiable et couvrant l'ensemble de la procédure, depuis la passation jusqu'au suivi de l'exécution des marchés. En l'espèce, le contrôle du service fait a été défaillant. En réponse au rapport d'observations provisoires, le maire a indiqué tenir compte de cette observation en mettant en place un contrôle plus vigilant de ses commandes.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Grands agrégats financiers de la commune

Annexe n° 2 : Cessions de la commune entre 2017 et 2021

Annexe n° 1 : Grands agrégats financiers de la commune

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 2017/2022 en%
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	5 714 446	5 759 070	5 883 461	5 965 107	1 156 631	831 341	-85,5%
+ Fiscalité reversée	14 916 686	14 917 111	14 594 234	14 565 319	14 583 455	14 643 560	-1,8%
= Fiscalité totale (nette)	20 631 132	20 676 181	20 477 695	20 530 426	15 740 086	15 474 901	-25,0%
+ Ressources d'exploitation	1 425 790	1 514 599	1 379 840	1 144 711	1 206 816	1 280 214	-10,2%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 258 337	1 207 306	840 167	633 621	5 612 467	6 747 828	436,2%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion (A)	23 315 259	23 398 086	22 697 701	22 308 759	22 559 369	23 502 943	0,8%
Charges à caractère général	5 559 188	5 473 202	5 228 426	4 651 531	4 677 189	5 013 519	-9,8%
+ Charges de personnel	8 994 574	8 907 030	8 700 929	8 277 463	8 460 960	8 966 761	-0,3%
+ Subventions de fonctionnement	4 674 979	4 599 656	4 150 211	4 079 856	3 571 406	3 862 019	-17,4%
+ Autres charges de gestion	707 494	705 491	723 730	673 984	717 909	833 412	17,8%
= Charges de gestion (B)	19 936 235	19 685 379	18 803 296	17 682 833	17 427 465	18 675 711	-6,3%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 379 024	3 712 707	3 894 405	4 625 925	5 131 904	4 827 233	42,9%
+/- Résultat financier	216 191	235 744	248 614	257 015	276 350	295 328	36,6%
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	584 090	584 090	584 090	584 090	584 090	584 090	0,0%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	672 000	650 000	0	0	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	184 316	-119 788	-238 874	-51 323	-42 520	-49 761	-127,0%
= CAF brute	3 779 532	3 156 663	3 254 146	4 831 618	5 365 734	5 072 799	34,2%
- Annuité en capital de la dette	814 562	820 672	831 538	1 040 063	1 040 921	1 053 187	29,3%
= CAF nette ou disponible (C)	2 964 969	2 335 992	2 422 608	3 791 554	4 324 813	4 019 612	35,6%
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	2 674 396	1 299 671	1 314 982	2 215 412	1 876 929	1 199 617	-55,1%
Financement propre disponible (C+D)	5 639 366	3 635 663	3 737 590	6 006 966	6 201 742	5 219 229	-7,5%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	7 071 947	3 985 801	4 147 265	4 953 496	4 085 473	3 466 156	-51,0%
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	234 548	231 878	242 925	156 218	169 364	769 012	227,9%
- Participations et inv. financiers nets	105 000	-456 651	-728 397	-438 524	245 985	-236 933	-325,7%
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 787 816	-141 051	60 111	1 320 584	1 705 612	1 206 995	-167,5%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	3 300 000	0	0	0	
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-1 787 816	-141 051	3 360 111	1 320 584	1 705 612	1 199 272	-167,1%

Source : comptes de gestion 2017 à 2021 – tableau CRC

Annexe n° 2 : Cessions de la commune entre 2017 et 2021 (budget principal)

	Type de bien	Acte	Avis des domaines	Montant de la vente	Différence
2017	Pavillon rue Young	Délib. 257/2016 du 15/12/2016	195 000,00 €	185 000,00 €	-10 000
	Parcelle B2083 (163 m ²)	Délib. 164/2016 du 23/06/2016		2 608,00 €	2 608
	Parcelle rue Seguin (7 009 m ²)	Délib. 163/2016 du 23/06/2016	157 702,50 €	157 700,00 €	-2,5
	Parcelle AP362 (36 m ²)	Délib. 73/2016 du 03/03/2016	200,00 €	200,00 €	0
	Parcelle Collange	Transfert sur BA Lotissement de Triquerville (actif Triquerville avant CN)		173 789,80 €	
	Pavillon rue Messenger	Délib. 67/2017 du 6/04/2017	252 000,00 €	190 000,00 €	-62 000
2018	Parcelle AO271 (1 031 m ²)	Délib. 14/2017 du 9/02/2017	60 000,00 €	61 860,00 €	1 860
	Parcelle B701 (72 m ²)	Délib. 187/2017 du 14/12/2017	1 200,00 €	1 080,00 €	-120
	Parcelle AS306 (2 774 m ²)	Délib. 191/2017 du 14/12/2017		55 480,00 €	
	Pavillon rue Winter	Délib. 153/2017 du 28/09/2017	160 000,00 €	144 000,00 €	-16 000
	Pavillon rue maridor	Délib. 60/2018 du 14/06/2018	80 000,00 €	80 000,00 €	0
2019	Pavillon 21 ravel	Délib. 4/2018 du 8/02/2018	122 000,00 €	109 800,00 €	-12 200
	Pavillon avenue du château	Délib. 55/2019 du 27/06/2019	175 000,00 €	175 110,12 €	110,12
	Pavillon 2 Gassouin	Délib. 5/2018 du 8/02/2018	150 000,00 €	153 000,00 €	3 000
	Pavillon 21 ravel	Délib. 4/2018 du 8/02/2018	122 000,00 €	109 800,00 €	-12 200
	Pavillon avenue du château	Délib. 55/2019 du 27/06/2019	175 000,00 €	175 110,12 €	110,12
	Pavillon 2 Gassouin	Délib. 5/2018 du 8/02/2018	150 000,00 €	153 000,00 €	3 000

2020	Parcelle AS313 (1 138 m ²)	Délib. 142/2018 du 13/12/2018	22 500,00 €	22 760,00 €	260
	Parcelle B939 (3 000 m ²)	Délib. 8/2020 du 6/02/2020	54 000,00 €	48 000,00 €	-6 000
	Habitation 6 rue du béguinage	Délib. 7/2020 du 6/02/2020	190 000,00 €	155 000,00 €	-35 000
	Presbytère	Délib. 106/2020 du 11/06/2020	300 000,00 €	240 000,00 €	-60 000
	Pavillon 12Q rue Gassouin	Délib. 36/2020 du 12/03/2020	150 000,00 €	139 000,00 €	-11 000
	Parcelle AM477 (119 m ²)	Délib. 37/2020 du 12/03/2020	7 080,00 €	2 250,00 €	-4 830
	Pavillon 18 square de Street	Délib. 125/2020 du 24/09/2020	165 000,00 €	160 000,00 €	-5 000
	Pavillon 3 rue Héloïse	Délib. 160/2020 du 24/09/2020	120 000,00 €	160 000,00 €	40 000
2021	Pavillon 6 square de Street	Délib. 186/2020 du 3/12/2020	215 000,00 €	180 000,00 €	-35 000
	Mairie de Triquerville	Délib. 108/2020 du 11/06/2020 + 188/2020 du 3/12/2020	186 000,00 €	110 000,00 €	-76 000
	Pavillon 8 square de Street	Délib. 21/2021 du 4/02/2021	270 000,00 €	180 000,00 €	-90 000
	Parcelle AM472-474 (874 m ²)	Délib. 115/2020 du 10/07/2020	62 000,00 €	52 440,00 €	-9 560
	Salle associative et salle des fêtes rue Coty	Délib. 105/2020 du 11/06/2020 + 184/2020 du 3/12/2020	254 000,00 €	215 000,00 €	-39 000
	Parcelle AE578 (74 m ²)	Délib. 20/2021 du 4/02/2021	1 000,00 €	1 480,00 €	480
	Parcelle AM475 (852 m ²)	Délib. 51/2021 du 1/04/2021	53 676,00 €	51 120,00 €	-2 556
	Parcelle B2123 (241 m ²)	Délib. 9/2020 du 6/02/2020	1 000,00 €	795,30 €	-204,7
	Parcelle AE15 (55 m ²)	Délib. 50/2021 du 1/04/2021	1 000,00 €	825,00 €	-175
		TOTAL	3 852 358,50	3 646 208,34	- 435 419,96

Source : tableau CRC à partir des données de la commune